

Piotr Mickiewicz

AZJA ŚRODKOWA JAKO OBSZAR ODDZIAŁYWANIA POLITYKI WSCHODNIEJ UNII EUROPEJSKIEJ

Wstęp

Azja Środkowa w pierwszej dekadzie XXI w. stała się jednym z centralnych obszarów globalnej rywalizacji USA, Chin i Federacji Rosyjskiej. Dużą rolę odgrywa w niej próba uzyskania kontroli nad zasobami surowców energetycznych oraz możliwościami ich dystrybucji na globalnym rynku. Kwestia ta jest marginalnie traktowana przez polityków europejskich, którzy nie zwrócili uwagi na konsekwencje zdominowania regionu przez jedno z mocarstw. Tymczasem środkowoazjatycka rywalizacja głównych aktorów na globalnej scenie politycznej w sposób istotny determinuje nie tylko kształt unijnej polityki wschodniej, ale wręcz ogranicza globalną pozycję Unii Europejskiej oraz poziom bezpieczeństwa energetycznego państw Wspólnoty. Cel artykułu stanowi zaprezentowanie unijnych działań wobec Azji Środkowej w kontekście toczącej się w tym regionie rywalizacji oraz wskazanie niezbędnych – zdaniem autora – zmian w unijnej polityce wschodniej. Ukazano w nim także polski kontekst, wskazując zasadnicze problemy oraz możliwości, jakie stwarzają Partnerstwo Wschodnie oraz Europejska Polityka Sąsiedztwa.

1. Azja Środkowa w planach politycznych i gospodarczych mocarstw

Pierwsza dekada XXI w. przyniosła znaczące przeobrażenia na światowej scenie politycznej. Jednym z głównych ich determinantów stał się globalny obrót surowcami energetycznymi¹. Znaczenie tego czynnika podniósł gwałtowny wzrost zapotrzebo-

¹ Ostatnimi laty w całości obrotu surowców energetycznych rolę równie ważną co ropa zaczął odgrywać gaz ziemny. Handel tym surowcem zdominowała Rosja, co stanowiło między innymi konsekwencję lekceważącego stosunku państw arabskich do tego surowca. Podkreślić jednak należy, że wzrost strategicznego znaczenia gazu

wania surowcowego państw rozwiniętych oraz uznanie przez Stany Zjednoczone kontroli tras ich przesyłu za jeden ze sposobów utrzymania globalnej hegemonii. Tak skonstruowana amerykańska polityka w znacznym stopniu determinuje strategiczne cele państw aspirujących do miana mocarstwa regionalnego. Niezależność energetyczna jest warunkiem *sine qua non* spełnienia ich aspiracji, ze względu na ich znaczne uzależnienie od poziomu eksportu surowców (głównie Rosja) lub skali ich importu (azjatyckie mocarstwa regionalne)².

Podjęta przez USA, Chiny i Rosję globalna rywalizacja szczególnego znaczenia nabiera w regionie Azji Środkowej, a nowy wymiar nadało jej odkrycie i oszacowanie złóż surowców energetycznych (turkmeńskie Dauletalabad i Joloten-Osman oraz kazachskie Tengiz i Kaszagan)³ oraz fiasko chińsko-rosyjskich prób przejęcia kontroli nad złożami azerskimi. Istotą tego sporu wydaje się przejęcie kontroli nad rynkiem wydobycia i obrotem surowcami energetycznymi i – tym samym – określenie ostatecznego kierunku dostaw z tego obszaru (Europa Południowa, Europa Środkowa, Pakistan, Indie, Iran czy Chiny)⁴.

Region ten stanowi priorytetowy obszar oddziaływania przede wszystkim Federacji Rosyjskiej. Jego polityczno-gospodarcze zdominowanie jest warunkiem powodzenia planów odbudowy globalnej pozycji Rosji, a w polityce wewnętrznej – środkiem zezwalającym na odbudowę oraz pobudzenie gospodarki (jako konsekwencję uzyskania nowych rynków zbytu surowców energetycznych)⁵. Powyższe

ziemnego wynika także z radykalnego wzrostu zapotrzebowania chińskiej gospodarki na ten surowiec. Od 2005 r. Chiny wykorzystują gaz ziemny nie tylko jako paliwo do produkcji nawozów sztucznych, lecz także jako podstawowy surowiec do produkcji energii.

² Mocarstwowe aspiracje państw azjatyckich uzależnione są w dużej mierze od możliwości: uzyskania dostępu do źródeł surowców energetycznych (Chiny, Japonia, Indie, Korea Południowa, Pakistan), zdobycia nowych rynków zbytu (Federacja Rosyjska i mające mniejsze aspiracje polityczne Kazachstan, Uzbekistan, Azerbejdżan) oraz kontroli szlaków ich transportu (Chiny, Japonia, Indie, Federacja Rosyjska, Korea Południowa, Pakistan).

³ Region ten dysponuje 5% globalnych zasobów surowców energetycznych. Złóża szacuje się na 200 mld baryłek ropy i 45 bln m³ gazu.

⁴ Rywalizacja, w której oficjalnie zaangażowane były firmy europejskie, amerykańskie i chińskie, sprowadzała się do uzyskania koncesji na wydobycie surowców z nowych złóż oraz transport wydobytgo surowca poprzez budowę czterech tras: do portów śródziemnomorskich przez Turcję (Baku – Tbilisi – Ceyhan lub Sztambuł i Bosfor), do Europy przez Morze Czarne do Odessy i Brodów (oraz ewentualnie Gdańska) lub trasą Afganistan – Pakistan oraz w rejon Zatoki Perskiej lub Morza Arabskiego przez Iran. Trzy pierwsze koncepcje w praktyce oddają pełną kontrolę Amerykanom i firmom europejskim. W pierwszym przypadku, lansowanym głównie przez USA, największą słabością wydaje się konieczność dalszej rozbudowy rurociągu przez Bałkany – tzw. Rurociągu AMBO (z bułgarskiego Burgas, przez Macedonię do albańskiego Vlore). Pozwoli to na dalszy transport przy użyciu największych zbiornikowców (o wyporności 300 tys. ton). W tej sytuacji konieczna jest stabilizacja polityczna na Bałkanach (casus Kosowa) oraz ograniczenie możliwości kontroli nad tym systemem transportowym Serbii, i tym samym Rosji. Drugi wariant warunkowany jest w znacznym stopniu przez suwerenność Ukrainy. Trzecia trasa pozwala Amerykanom na znacząco poprawę pozycji politycznej w Azji. Za tą ostatnią trasą opowiadali się przedsiębiorcy i politycy amerykańscy. Warunkiem miała być jednak stabilizacja sytuacji politycznej w Afganistanie i utrzymanie wpływów politycznych w Pakistanie. Natomiast czwarty projekt to koncepcja rosyjsko-chińska, której wartość wzrasta także dzięki projektowi uruchomienia, już w 2012 r., rurociągu wschodniosyberyjskiego.

⁵ Realizacja tej koncepcji jest jednak uzależniona od możliwości przebicia się rosyjskiego kompleksu energetycznego także na obszar Azji Wschodniej (Chiny, Japonia, Korea Południowa i – docelowo – na obszar Ameryki Północnej) oraz ograniczenia poziomu niezależności gospodarczej pozostałych państw – eksporterów surowców energetycznych. Południowo-wschodni kierunek ekspansji energetycznej jest niezwykle istotny ze względu na sytuację wewnątrz Federacji Rosyjskiej. Poza możliwością finansowania polityki społecznej, najważniejszym efektem tej polityki wydaje się szansa na poprawę sytuacji ekonomicznej w biednych, wschodnich regionach Federacji oraz możliwość eksploatacji szanowanych na 18 mld ton ropy, 56 bln m³ gazu, 18 mld ton węgla kamiennego oraz 4,5 mld ton rud żelaza syberyjskich i dalekowschodnich złóż. Ich rozmieszczenie (w znacznej odległości od centrów

uwarunkowania powodują, że dla Moskwy najważniejszym celem stało się przejęcie kontroli nad wszelkimi systemami transportu i większością złóż znajdujących się w strefie jej wpływów oraz eksport surowców do Indii, Japonii i Korei Południowej⁶. Jest on osiągany za pomocą ściśle skorelowanych ze sobą działań, zmierzających do związania sąsiednich regionów poprzez zdobycie wieloletnich kontraktów na dostawę wydobywanych przez nie surowców oraz próby przejęcia kontroli nad złożami i systemem transportu surowców z regionu Morza Kaspijskiego, Kaukazu Południowego oraz Azji Środkowej. Rosja prowadzi tę politykę przede wszystkim wobec czterech najważniejszych postradzieckich państw środkowoazjatyckich (Kazachstan, Tadżykistan, Uzbekistan i Kirgistan)⁷. Praktycznie podejmowane działania zmierzają zaś do zdominowania istniejących struktur władzy, podporządkowania sobie systemu wydobywczego poprzez realizację znaczących inwestycji oraz wspólną rozbudowę systemu transportu surowców energetycznych.

W podobny sposób rolę Azji Środkowej postrzegają Chiny. Dla Pekinu region ten stanowi jeden z najważniejszych obszarów realizacji tzw. Wielkiej Strategii⁸. Ale jest on również istotnym elementem polityki zwiększenia dywersyfikacji dostaw surowców energetycznych⁹ oraz podtrzymania możliwości kontroli (poprzez współ-

przemysłowych Federacji), słaba baza przemysłowa w regionie oraz problem wykorzystania portów Morza Ochociego powoduje, że ich eksploatacja staje się uzasadniona tylko w przypadku sprzedaży na obszarze Azji Wschodniej. Ale jednocześnie ubocznym skutkiem tej polityki jest uzależnienie trwałości rosyjskiego rozwoju gospodarczego od poziomu dochodu generowanego przez sektor surowcowy. Wytwarza on prawie 30% PKB i przynosi ponad 50% dochodów Federacji. Zob.: R.L. Larsson, *Russia's Energy Policy: Security Dimensions and Russia's Reliability as an Energy Supplier*, Swedish Defense Research Agency (FOI) Report No.: FOI-R-1934-SE, Stockholm, March 2006.

⁶ Konsekwencją tej polityki jest jednak możliwość uzyskania – ograniczonego co prawda – wpływu na chińskie procesy gospodarcze oraz utrata przez Pekin możliwości kontroli nad szlakami transportu surowców energetycznych do Japonii i Korei Południowej. Uzależnione w 100% od eksportu surowców Japonia i Korea Południowa importują je (gaz) z Azji Południowo-Wschodniej (w przypadku Japonii surowce te dostarczane są z Indonezji, Malezji oraz Australii, a w przypadku Korei Południowej – z Indonezji i Malezji) i Bliskiego Wschodu.

⁷ W przypadku Tadżykistanu Rosja zapowiedziała zainwestowanie w latach 2007-2013 2 mld dolarów w przemysł energetyczny i metalurgiczny oraz umorzenie 360 mln dolarów długów. Turkmenistan natomiast ma zostać włączony w rozbudowywany w latach 2008-2010 system transportu gazu, pozwalający na przesyłanie 100 mld m³ gazu. Uzbekistan z kolei uzyska pomoc w poszukiwaniach i przygotowaniu do eksploatacji nowych złóż gazu (przez Gazprom) oraz ropy (Łukoil). Ich koszt ocenia się na ok. 2 mln dolarów. Tylko we wrześniu 2008 r., w trakcie tashkińskiej wizyty W. Putina, Rosja zawarła umowy dotyczące budowy rurociągu o pojemności od 26 do 30 mld m³, którym ma być transportowany gaz ziemny z Uzbekistanu i Turkmenistanu do Europy.

⁸ Cel ten, realizowany od roku 2002, sprowadza się do powolnego ograniczania regionalnej pozycji Stanów Zjednoczonych poprzez wypychanie ich z poszczególnych obszarów kontynentu oraz zmuszanie do rozszerzania partnerskiej współpracy z Pekinem. Zob.: Chong-Pin Lin, *Formująca się wielka strategia Chin. Ku dominacji w Azji Wschodniej, ale bez walki*, „Azja – Pacyfik” R. 9, 2006, s. 79-80.

⁹ Jest to program zmierzający do politycznego zdominowania kontynentu. Jedną z jej form jest polityka dywersyfikacji dostawców surowców energetycznych. ChRL zaopatruje się w ropę naftową i gaz w państwach Bliskiego Wschodu, Afryki, Azji Południowo-Wschodniej oraz w Rosji i Kazachstanie. Jednocześnie stara się wykorzystywać fakt zakupu znacznych ilości surowców energetycznych do uzależnienia eksporterów. W tym celu podjęto szereg działań zmieniających tradycyjne uzależnienie importera surowców od dostawcy, np. w latach 2003-2007 chińskie kompanie naftowe uzyskały prawo do eksploatacji zasobów ropy naftowej w Sudanie, Angoli, Nigerii, Kongo-Brazzaville, Gwinei, Gabonie, Libii, Uzbekistanie, Birmie, Iraku, Iranie, Arabii Saudyjskiej i Kazachstanie. Dzięki temu aż 31% importowanej przez Chiny ropy naftowej pochodzi z Afryki. Największymi dostawcami są Sudan i Angola, które dostarczają do Chin 65% i 35% całego swojego eksportu ropy naftowej. W konsekwencji w 2007 r. Chiny w 25 państwach realizowały aż 65 projektów poszukiwawczo-eksploatacyjnych, które pozwalają im na uczestnictwo w wydobyciu 50 mln ton ropy i 5 bln m³ gazu. Zob.: A Billard, *China Gas and Oil Industry*, [online] <http://www.interfax.cn>.

uczestniczenie w projektach rozbudowy systemu transportu gazu) sytuacji politycznej w Azji i na Dalekim Wschodzie (Rosja, Indie, Japonia, Korea Południowa)¹⁰. Tak zdefiniowane cele strategiczne umożliwiły nawiązanie współpracy politycznej z Rosją, którą zapoczątkowano wydzielaniem swoistych „sfer wpływów” i obszarów ścisłej współpracy¹¹. W obszarze środkowoazjatyckim porozumienie to sprowadza się do uznania Rosji za centralnego gracza politycznego i ekonomicznego oraz najważniejszy element regionalnego systemu bezpieczeństwa. W zamian ChRL uzyskała rosyjską zgodę na włączenie tego regionu do systemu dywersyfikacji dostaw surowców energetycznych oraz nawiązanie bilateralnych form współpracy z Kazachstanem, Tadżykistanem i Kirgistanem¹².

W polityce Stanów Zjednoczonych rola Azji Środkowej wykracza natomiast poza kwestię realizacji trzech tradycyjnych „azjatyckich” celów strategicznych¹³. Region ten jest wykorzystywany do praktycznego usankcjonowania dominacji w wymiarze lokalnym i globalnym. Amerykanie uznają, że największe zagrożenie ich hegemonii stanowi budowanie przez Chiny własnego rynku dostaw surowców energetycznych, analogiczna rozbudowa przez Federację Rosyjską własnego rynku odbiorców oraz ewentualny chińsko-rosyjski sojusz energetyczny¹⁴. Podstawowym zaś sposobem niwelowania tego zagrożenia pozostaje maksymalne rozszerzenie możliwości kontroli przez USA globalnego systemu obrotu surowcami energetycznymi. Z tego powodu w amerykańskiej polityce wobec Azji Środkowej istotne miejsce zajmuje Unia Europejska. Jej rola sprowadza się jednak do aktywnego uczestnictwa w koncepcji budowy dróg eksportu surowców energetycznych z tego regionu, z pominięciem udziału Rosji i tranzytu przez jej terytorium. Z tego względu

¹⁰ Obecnie aż 90% ropy jest przewożone do Chin drogą morską, szlakami transportowymi znajdującymi się w znacznej części pod kontrolą Stanów Zjednoczonych. W opinii polityków chińskich stwarza to zagrożenie dla stałości dostaw i wymaga uzyskania hegemonii na akwenach Oceanu Indyjskiego oraz Morza Południowochińskiego. Oprócz ograniczenia przewagi USA w regionie, kontrola tego akwenu pozwala na eksploatację odkrytych, ale nie do końca jeszcze oszacowanych złóż ropy naftowej i gazu ziemnego oraz na nadzorowanie tras żeglugowych z Zatoki Perskiej do Korei Południowej, Tajwanu i Japonii (między innymi przez ten akwen przewożonych jest 90% japońskiego importu ropy naftowej). Z tego względu Chiny już w 1992 r. ogłosiły, że Morze Południowochińskie, aż po granice wód terytorialnych Filipin, Malezji, Brunei, Indonezji i Wietnamu, stanowi integralną częścią Chińskiej Republiki Ludowej.

¹¹ Obydwa państwa współpracę zainaugurowały w 1996 r. Porozumieniem o konstruktywnym partnerstwie. W rok później podpisały Deklarację o wielobiegunowym świecie. W 1999 r. rozwiązały największy problem w stosunkach bilateralnych – kwestię granicy na rzece Amur. Podpisane porozumienie zakłada wspólne wykorzystanie do celów gospodarczych obszarów spornych wysp na tej rzece. Zaś w roku 2001 r. podpisano Układ o przyjaźni i współpracy, który umożliwił Rosji aktywne uczestnictwo w wszystkich procesach polityczno-gospodarczych na obszarze azjatyckim.

¹² Największe znaczenie Rosja i Chiny przypisują działaniom Szanghajszej Organizacji Współpracy (Shanghai Cooperation Organization – SCO), skupiającej Rosję, Chiny, Kazachstan, Kirgistan, Tadżykistan i Uzbekistan. Pierwszym poważnym znakiem, że realizacja tego scenariusza jest możliwa, był szczyt SCO w Bishkeku (31.08. – 2.09.2007 r.), w trakcie którego do życia powołano Klub Energetyczny. W konsekwencji podjęto decyzję o rozbudowie regionalnej środkowoazjatyckiej sieci rurociągów, którą przeprowadzą wspólnie Rosja, Kazachstan i Turkmenistan, oraz aprobata rozbudowy sieci rurociągów z Rosji, Kazachstanu i Turkmenistanu do Chin. Kazachstan, wykorzystując argumenty ekologiczne, zerwał umowę o eksploatacji złóż ropy naftowej (Kaszagan) z włoską firmą Eni. W rezultacie możemy mówić o usunięciu firm spoza Klubu Energetycznego z grona ewentualnych eksporterów azjatyckich surowców, w dodatku umowy te marginalizują unijny projekt gazociągu Nabucco.

¹³ Są to: swobodny dostęp do azjatyckiego rynku, niedopuszczenie do zdominowania regionu przez antyamerykańskie mocarstwo oraz utrzymanie obecności wojskowej.

¹⁴ W sojuszu tym znaczącą rolę odgrywa Iran, ale podlega on silniejszemu partnerom.

USA popierają budowę zarówno projektu Nabucco, jak i innych alternatyw dla South Stream¹⁵.

2. Partnerstwo Wschodnie jako uniijna koncepcja oddziaływania na kształt przeobrażeń w regionie Azji Środkowej

W przeciwieństwie do tych mocarstw Unia Europejska przez długi okres marginalizowała znaczenie Azji Środkowej w swoich planach politycznych. Stanowisko to wynikało z przekonania o konieczności priorytetowego traktowaniu stosunków z Federacją Rosyjską. Pierwsza kompleksowa i szeroka oferta współpracy, European Neighbourhood Policy – ENP (Europejska Polityka Sąsiedztwa – EPS¹⁶), została skierowana do państw regionu dopiero w pięć lat po podpisaniu Umów o partnerstwie i współpracy (Partnership and Cooperation Agreements – PCA)¹⁷.

Tabela 1. Stan realizacji planów działań ENP w latach 2004-2006

Kraj partnerski	Data wejścia w życie PCA	Prezentacja sprawozdania krajowego	Uzgodnienie planu działania ENP	Data przyjęcia PD przez	
				UE	kraj partnerski
Ukraina	marzec 1999	maj 2004	zima 2004	21.02.2005	21.02.2005
Mołdawia	sierpień 1999	maj 2004	zima 2004	21.02.2005	22.02.2005
Armenia	1999	marzec 2005	jesień 2006	13.11.2006	14.11.2006
Azerbejdżan	1999	marzec 2005	jesień 2006	13.11.2006	14.11.2006
Gruzja	1999	marzec 2005	jesień 2006	13.11.2006	14.11.2006

Źródło: Wzmacnianie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, IP/06/1676, Bruksela, 4.12.2006.

Również w pierwszej połowie obecnej dekady Unia nie zamierzała określić jednolitej wizji polityki wobec Azji Środkowej. Świadczą o tym także założenia Europejskiej Polityki Spójności na lata 2005-2010, plany działania oraz, wprowadzony w 2007 r., Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa. Dokumenty te nie zakładały jakichkolwiek zmian w Partnership and Cooperation Agreements. Kosmetyczne poprawki uwzględniono dopiero na mocy komunikatu *On strengthening the*

¹⁵ Zob. wypowiedź przedstawiciela Departamentu Stanu Boydena C. Gray'a w trakcie III Forum Energetycznego w Budapeszcie (27-29.10.2008).

¹⁶ Stanowi ona komplementarną propozycję współpracy z państwami sąsiednimi, która jest traktowana jako środek pozwalający na poprawę zakresu i formy kooperacji z nimi. Jej beneficjentami pozostają wybrane państwa trzech rejonów: Morza Śródziemnego (Izrael, Jordania, Maroko, Algieria, Egipt, Liban, Libia, Syria, Tunezja, Autonomia Palestyńska), Europy Wschodniej (Ukraina, Białoruś, Mołdowa) oraz Kaukazu (Azerbejdżan, Armenia, Gruzja). Państwa kaukaskie zostały włączone do EPS 16.06.2004 r. Zob.: Komunikat KE *Europejska Polityka Sąsiedztwa – Strategia*, Bruksela, 12.05.2004, COM(2004) 373.

¹⁷ Komisja Europejska skierowała do Gruzji, Armenii i Azerbejdżanu zaproszenie do uczestnictwa w ENP 4.06.2004 r., a w dwa lata później (13-14.11.2006 r.) udało się zatwierdzić stosowne plany działania z tymi państwami. Są to szczegółowe (3- lub 5-letnie) plany zakładające realizację poszczególnych form współpracy. Stanowią one, przygotowane we współpracy z danym państwem i akceptowane przez nie i UE, szczegółowy wykaz przedsięwzięć podejmowanych przez to państwo i Unię Europejską.

European Neighbourhood Policy (O wzmocnieniu Europejskiej Polityki Sąsiedztwa). Zawierał on jedynie możliwość szerszej kooperacji oraz zapowiadał większe zwrócenie uwagi na państwa zlewiska Morza Czarnego (Synergia Czarnomorska)¹⁸.

Do zasadniczego przeobrażenia polityki wobec państw Azji Środkowej doszło dopiero w pierwszej połowie 2007 r. Była to próba reakcji na zasadnicze zmiany sytuacji strategicznej w regionie. Podstawą unijnej polityki stał się projekt *European Neighbourhood Policy Plus*, który zakładał przejęcie przez UE roli stabilizatora sytuacji politycznej w postradzieckich państwach Azji Środkowej oraz możliwość perspektywicznego członkostwa w UE dla Mołdowy i Ukrainy. Jednak równolegle utrzymywał on naczelną zasadę unijnej polityki wschodniej, że jej priorytetem pozostanie strategiczne partnerstwo z Federacją Rosyjską, przy jednoczesnym otwarciu rosyjskiego sektora energetycznego na europejskie inwestycje oraz ścisłą współpracę w niwelowaniu globalnych zagrożeń bezpieczeństwa¹⁹. Zakres podejmowanych w roku 2007 działań obejmował współpracę w takich dziedzinach, jak:

- rozwijanie powiązań gospodarczych ze szczególnym uwzględnieniem współpracy w sferze energetycznej²⁰;
- problematyka bezpieczeństwa, a zwłaszcza kooperacji w przeciwdziałaniu zorganizowanej przestępczości i migracji²¹;
- upowszechnianie doświadczeń w sprawach integracji regionalnej;
- wspieranie przeobrażeń w systemie edukacji.

2.1. „Nowa” polityka UE wobec Azji Środkowej

Dopiero przygotowane w okresie niemieckiej prezydencji w Unii (pierwsza połowa 2007 r.) oceny strategicznej roli regionu i wagi toczącej się na jego obszarze rywalizacji (co ukazano w części pierwszej niniejszego opracowania) spowodowały redefinicję unijnej polityki. Jej podstawą stała się, przyjęta przez Radę Europejską 22 czerwca 2007 r., Strategia UE na rzecz nowego partnerstwa z Azją Środkową²².

¹⁸ Przewidywano w niej: zacieśnienie współpracy na forum Organizacji Współpracy Gospodarczej regionu Morza Czarnego (BSEC), w tym ewentualnie uzyskanie przez UE statusu obserwatora; organizację spotkań UE i partnerów wschodnich ENP na szczeblu ministerialnym; pogłębienie współpracy wielostronnej z wschodnimi uczestnikami ENP oraz zawarcie ze wschodnimi uczestnikami ENP wielostronnych porozumień dotyczących sprawy dostaw surowców energetycznych oraz próby systemów transportowych.

¹⁹ Stanowisko to stanowi istotny zwrot w kształtowaniu wschodniego wymiaru ENP, lecz nie zlikwidowało w znaczący sposób pewnej nierównowagi w traktowaniu południowego i wschodniego kierunku oddziaływania Unii Europejskiej. Świadczy o tym między innymi dysproporcja planowanych nakładów finansowych na lata 2007-2010. Poziom nakładów przeznaczonych docelowo na przeobrażenia państw wschodnioeuropejskich jest aż o 250% niższy niż w przypadku regionu śródziemnomorskiego, chociaż po przeliczeniu na jednego mieszkańca wynosi 1 : 1,3.

²⁰ Dotyczyło to zwłaszcza możliwości obniżenia kosztów transakcji związanych z przekazami i zwiększenia ich wpływu na rozwój kraju pochodzenia.

²¹ W pierwszym przypadku zakres współpracy ograniczał się do przekonywania państw azjatyckich do ratyfikowania i/lub wdrożenia konwencji genewskiej, Konwencji ONZ przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej i jej protokołów uzupełniających. W drugiej kwestii ograniczano ją do zarządzania granicami (program Border Management Programme for Central Asia – BOMCA) i migracją zarobkową oraz wsparcia technicznego w zakresie ograniczania migracji.

²² Podkreślić tu należy także rolę Rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie Strategii UE dla Azji Środkowej z 20.02.2008 r.

Zasadniczą zmianą w jej założeniach było uznanie, że środkowoazjatyckie przeobrażenia mają istotny wpływ na polityczną i gospodarczą pozycję Unii zarówno w wymiarze regionalnym, jak i globalnym. Uznano również, że jakakolwiek destabilizacja regionu w znacznym stopniu wpłynie na poziom rozwoju gospodarczego UE. Ponadto ściśle „związanie” państw Azji Środkowej ze strategiami surowcowymi Rosji i Chin zwiększy poziom uzależnienia Europy od przesyłu energii z niestabilnych terytoriów i od niepewnych dostawców. Przekonanie to doprowadziło do uznania regionu za ważny element unijnego systemu tranzytowego Europa – Azja oraz dywersyfikacji dostaw surowców energetycznych. W efekcie tak określonych celów zdecydowano się na wyraźne skonkretyzowanie zakresu działań oraz liczby partnerów.

„Nowa” polityka UE wobec Azji Środkowej obejmuje swym zakresem pięć państw, Kazachstan, Kirgistan, Tadżykistan, Turkmenistan i Uzbekistan. Propozowany zakres współpracy obejmował trzy zasadnicze sfery. Pierwszą miała być kwestia przeobrażeń gospodarki oraz wspieranie procesów demokratyzacji życia politycznego. Podkreślić jednak należy dosyć pragmatyczne podejście do szeregu elementów tej współpracy, zarzucono między innymi postulat radykalnej demokratyzacji regionu na wzór europejski oraz wdrażania rozwiązań promujących prawa człowieka i demokratyzację systemów politycznych²³.

Drugi obszar współpracy koncentrować się miał na kwestiach bezpieczeństwa socjalnego. Zakładano, że znaczna część aktywności sprowadzać się będzie do ograniczania skali ubóstwa, zapewnienia stałości dostaw energii i wody²⁴ oraz stabilności społecznej²⁵. Trzecią, uznaną za najważniejszą sferą współpracy z krajami azjatyckimi jest polityka powstrzymania skutków działalności przestępczości zorganizowanej wywodzącej się z Azji Środkowej. Dotyczy to zwłaszcza handlu narkotykami, wytwarzanymi w regionie lub przetrzucanymi przez obszar Azji Centralnej, handlu ludźmi, przeciwdziałania zarobkowej migracji nieletnich oraz zapobiegania rozwojowi terroryzmu.

Kolejne znaczące przeobrażenie unijnej polityki wobec Azji Środkowej stanowiło efekt działań politycznych podjętych w 2008 r. W ciągu tego roku premierowi Putinowi²⁶ udało się skutecznie wpłynąć na władze Kirgistanu, Tadżykistanu i Uzbekistanu, co w zasadzie doprowadziło do zawieszenia koncepcji bliższej współpracy tych państw z Unią Europejską. Konsekwencją rosyjskiej aktywności politycznej oraz konfliktu gruzińsko-rosyjskiego stała się zmiana unijnej polityki wobec Rosji i regionu. Na skutek rosyjskiej presji zmniejszyła się liczba państw, dla których priorytetem było podtrzymanie kontaktów z UE. Współpracę tę kontynuowały Azer-

²³ Oficjalnie na wniosek państw azjatyckich (głównie Kazachstanu) problematyka ta nie została włączona do Strategii. Decyzję taką podjęli przedstawiciele UE (minister spraw zagranicznych sprawującej prezydencję RFN, Frank-Walter Steinmeier, unijna komisarz ds. stosunków zewnętrznych Benita Ferrero-Waldner oraz specjalny przedstawiciel UE ds. stosunków z Azją Środkową Pierre Morel) w trakcie spotkania z ministrami Kazachstanu, Uzbekistanu, Tadżykistanu i Kirgistanu oraz wiceministrem Turkmenistanu w Astanie. Zob.: Sprawozdanie ze szczytu UE – Azja Środkowa z 28.03.2007 r.

²⁴ Zabezpieczenie dostaw energii i wody odgrywa także kluczową rolę w procesie stabilizacji politycznej regionu. Dotyczy to zwłaszcza stosunków bilateralnych pomiędzy Kirgistanem, Tadżykistanem i Uzbekistanem.

²⁵ Ważnym, ale wykraczającym poza zakres tematyczny niniejszego opracowania, zadaniem jest także właściwe kreowanie bezpieczeństwa w krajach ościennych (Afganistan, Pakistan).

²⁶ Zob. przypis 7.

bejdzan, Turkmenistan i Kazachstan, uzyskując w zamian status państw o strategicznym dla UE znaczeniu. Jednakże jej celem nadal pozostało wsparcie procesów demokratyzacji życia politycznego, a priorytetem podejmowanych działań – przestrzeganie praw człowieka²⁷.

Tabela 2. Zakres przedsięwzięć kierowanych do poszczególnych państw Azji Środkowej

Państwo	Cel polityki UE
Kazachstan	uznanie za głównego partnera handlowego w regionie zwalczanie terroryzmu i przeciwdziałanie produkcji i handlowi narkotykami możliwość zaopatrzenia państw UE w surowce energetyczne i metale ciężkie (m.in. trzecie co do wielkości na świecie złoża uranu) współpraca w wykorzystaniu energii jądrowej przeobrażenie kazachskiego przemysłu demokratyzacja życia politycznego oraz promocja praw człowieka ²⁸
Kirgistan	wsparcie instytucji demokratycznych
Tadżykistan	ograniczenie tranzytu narkotyków z Afganistanu likwidacja tras przemytu narkotyków bez ograniczania poziomu transgranicznej wymiany handlowej zmniejszenie skali wykorzystania pracy kobiet i dzieci
Turkmenistan	docelowe zawarcie umowy o partnerstwie i współpracy, poprzedzonej przejściowymi umowami o wymianie towarowej zapewnienie możliwości funkcjonowania Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża poprawa przestrzegania praw obywatelskich, w tym bezwarunkowe zwolnienie więźniów politycznych i więźniów sumienia swoboda działania organizacji pozarządowych i podmiotów działających na rzecz praw człowieka zgoda na działalność związków religijnych zniesienie rządowych ograniczeń w podróżowaniu
Uzbekistan	likwidacja tras przemytu narkotyków sprawiedliwe rozliczenie osób odpowiedzialnych za masakrę w Andżanie poprawa przestrzegania praw człowieka

Źródło: *Regional Strategy Paper for Assistance to Central Asia for the Period 2007-2013*, 30.06.2007; *Joint Progress Report by the Council and the European Commission to the European Council on the Implementation of the EU Central Asia Strategy*, 24.06.2008; *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 stycznia 2008 r. w sprawie skuteczniejszej polityki UE wobec Południowego Kaukazu: od obietnic do działań*, 2007/2076(INI).

²⁷ Jeszcze we wrześniu 2008 r. istotnym celem współpracy bilateralnej z Kazachstanem było określenie kształtu demokratycznych reform, a zwłaszcza wolności mediów i demokratyzacji systemu politycznego. Zob. *Rekomendacje Unii Europejskiej dla Kazachstanu*, Interfax, [on-line] <http://www.newsru.com> [17.09.2008].

²⁸ W zamian za aprobatę objęcia przez Kazachstan przewodnictwa OBWE (w 2010 r.) UE uzyskała zgodę na uproszczenie wymogów rejestracyjnych dla partii politycznych i stacji medialnych, zmianę ordynacji wyborczej i prawa prasowego oraz ograniczenia zakresu odpowiedzialności karnej za zniesławienie.

Dopiero gwałtowny i nieoczekiwany przebieg rosyjsko-ukraińskiego sporu gazowego przełomu 2008 i 2009 r. doprowadził do znaczącej zmiany unijnej polityki. Pomimo dosyć uległej postawy wobec rosyjskiej oceny źródeł i formy konfliktu Unia Europejska przygotowała nową ofertę dla strategicznych partnerów w Azji Środkowej, którą oficjalnie zaprezentowano 3 grudnia 2008 r. *Stanowisko Komisji Europejskiej w sprawie nowego Partnerstwa Wschodniego* przewiduje, że podejmowane działania mają się koncentrować na czterech zasadniczych obszarach: demokratyzacji systemów politycznych i stabilności politycznej²⁹, integracji gospodarczej z UE, konwergencji rozwiązań legislacyjnych z prawem UE oraz bezpieczeństwa energetycznego. Zakres tych przedsięwzięć został też jednoznacznie wsparty przez Parlament Europejski.

Tabela 3. Zakres proponowanych przedsięwzięć w koncepcji Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego

Komisja Europejska	Parlament Europejski
Integracja gospodarcza i konwergencja rozwiązań legislacyjnych z prawem UE	
podpisanie nowych układów o stowarzyszeniu, zawierających m.in. porozumienia o wolnym handlu wdrażanie programów zakładających ograniczenie nierówności społeczno-gospodarczych w krajach partnerskich perspektywiczne rozszerzenie zakresu kooperacji gospodarczej w celu przekształcenia sieci wolnego handlu w wspólnotę polityczno-gospodarczą stopniowa integracja gospodarcza z UE m.in. poprzez korelację rozwiązań prawnych	ustanowienia strefy wolnego handlu rozszerzenie zakresu współpracy w celu integracji infrastruktury gospodarczej i dostosowania infrastruktury energetycznej do wymogów dostawców surowców energetycznych na rynki europejskie (propozycja skierowania tej oferty głównie do Azerbejdżanu)
Demokratyzacja systemów politycznych	
podjęcie programów zmierzających do wprowadzenia demokracji, dobrych rządów i stabilności systemu politycznego realizacja programów zakładających poprawę funkcjonowania administracji	utworzenie zgromadzenia wschodnich krajów sąsiedzkich (<i>Euroeast</i>), które miałyby za zadanie wdrożenie ENPI w Armenii, Azerbejdżanie, Gruzji, Mołdowie, Ukrainie i Białorusi
Bezpieczeństwo energetyczne	
poprawa bezpieczeństwa energetycznego UE i jej wschodnich partnerów	podjęcie prac nad ujednoliceniem polityki energetycznej oraz unowocześnienie infrastruktury energetycznej w państwach regionu

²⁹ Unia Europejska słusznie podtrzymuje zarzut, że większość środkowoazjatyckich reżimów pod pozorem walki z terroryzmem podejmuje działania przeciwko osobom krytykującym rząd, obrońcom praw człowieka, ruchom religijnym.

Migracja i zarządzanie granicami	
<p>podpisanie <i>Paktów mobilności i bezpieczeństwa</i>, zakładających:</p> <p>przestrzeganie prawa UE przez osoby podróżujące</p> <p>zwalczanie korupcji i przestępczości zorganizowanej</p> <p>utworzenie struktur zintegrowanego zarządzania granicami, rozważenie zakresu współpracy w zakresie migracji zarobkowej i mobilności pracowników</p> <p>ograniczanie skali nielegalnej migracji</p> <p>wdrożenie unijnych norm dotyczących azylu</p> <p>perspektywiczne wprowadzenie ruchu bezwizowego dla obywateli państw uczestniczących w Partnerstwie</p>	<p>docelowe wprowadzenie ruchu bezwizowego, w szczególności z Armenią, Azerbejdżanem, Gruzją, Ukrainą i Republiką Mołdowy</p>

Źródło: *Sprawozdanie PE w sprawie Przeglądu Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa*, 2008/2236(INI); *Wniosek Komisji w sprawie nowego partnerstwa wschodniego*, IP/08/1858 z 3.12.2008.

Dokumenty te jednoznacznie określają zakres działań wobec państw Azji Środkowej, co jednoznacznie podkreślili komisarz ds. stosunków zewnętrznych i europejskiej polityki sąsiedztwa Benita Ferrero-Waldner³⁰ oraz przewodniczący Komisji Europejskiej. José Manuel Barroso stwierdził, że celem nowej koncepcji partnerstwa jest „polityczne stowarzyszenie i integracja gospodarcza [krajów regionu – przyp. P.M.], co zostanie szybko zrekompensowane przez istotne korzyści, tak polityczne, jak i gospodarcze, prowadząc do zwiększenia stabilności i bezpieczeństwa, zarówno po stronie UE, jak również u naszych wschodnich partnerów”³¹. W praktyce większość planowanych przedsięwzięć skoncentrowano na:

1. programie zintegrowanego zarządzania granicami;
2. kwestii energetycznej – zakłada się budowę południowego korytarza energetycznego oraz propagowanie regionalnych rynków energii elektrycznej, efektywności energetycznej oraz odnawialnych źródeł energii;
3. nawiązaniu współpracy w zapobieganiu, gotowości i reagowaniu na klęski żywiołowe i katastrofy spowodowane przez człowieka;
4. zwiększeniu intensywności bezpośrednich kontaktów³².

³⁰ Jednoznacznie stwierdziła ona, że „(...) Bezpieczeństwo i stabilność UE zależy w znacznym stopniu od wydarzeń, które mają miejsce w Europie Wschodniej i w rejonie południowego Kaukazu. Ważne jest, by nasza polityka względem tych krajów była silna, dalekowszycna i jednoznaczna. UE musi kontynuować sprawdzoną linię opartą na specjalnie skrojonych programach, tylko na większą skalę i przy umocnieniu aspektu wielostronności. Regułą pozostaje jednak, że postępom współpracy muszą towarzyszyć starania naszych partnerów na rzecz reform; a w proponowanym pakiecie znalazło się miejsce dla zintensyfikowanej pomocy, skierowanej na przyczynienie się do realizacji przez nich wytyczonych celów”. Cyt. za: IAR.

³¹ Cyt. za: IAR.

³² Działania te miały zostać sfinansowane z budżetu UE. Na rok 2008 Komisja przeznaczyła na ten cel 450 mln euro. Kwota ta miała docelowo wzrosnąć do 785 mln euro w 2013 r. Zob.: *Wniosek Komisji Europejskiej w sprawie nowego partnerstwa wschodniego*, P/08/1858, 3.12.2008.

2.2. Problem dostaw surowców energetycznych w całokształcie unijnej polityki wobec Azji Środkowej

Znacząca dla chińskiej, rosyjskiej czy amerykańskiej polityki wobec regionu rola Azji Środkowej w globalnym systemie dostaw surowców energetycznych nie odgrywała pierwszoplanowej roli w unijnej koncepcji oddziaływania aż do połowy 2008 r. Kwestia ta (dywersyfikacja rynku energii między UE a krajami sąsiadującymi) pozostawała elementem całokształtu działań zmierzających do perspektywicznego ujednolicenia polityki energetycznej i prawodawstwa ewentualnych partnerów z praktyką i wspólnotowym dorobkiem prawnym oraz problemu unowocześnienia infrastruktury energetycznej w tych państwach. Jednym z najważniejszych elementów tego procesu jest włączenie zasobów energetycznych Azerbejdżanu do unijnego rynku energii oraz integracja infrastruktury energetycznej Ukrainy i Mołdowy, dokonywana poprzez ich włączenie do Wspólnoty Energetycznej. Jednakże wydarzenia polityczne przełomu 2008 i 2009 r. zmusiły wręcz Unię do zmiany tego stanowiska. Było to także możliwe dzięki zmianom polityki poszczególnych państw regionu.

Stojąc w obliczu rosyjskiego dyktatu co do skali importu gazu, Turkmenistan dokonał częściowej, ale znaczącej reorientacji swojej polityki eksportowej. Aszchabad uznał za możliwą sprzedaż gazu ze złoża Joloten-Osman bez pośrednictwa firm rosyjskich, żądając jednocześnie za ten surowiec „cen europejskich” (około 250-400 dolarów za 1 m³). Deklaracja ta stanowiła poważny wyłom w dotychczasowym stanowisku państw Azji Środkowej, gdyż podobną postawę przyjął Kazachstan. W kwestii eksportu gazu obydwa państwa opowiedziały się za realizacją projektów unijnych lub rosyjskich i nie wyraziły zainteresowania propozycjami amerykańskimi³³. Turkmeńska deklaracja rozwiązywała jeszcze jeden problem, który ograniczał europejskie projekty energetyczne. Uznanie, że możliwy jest handel gazem bez rosyjskiego pośrednictwa, wymaga budowy tras jego przesyłu przez terytorium Azerbejdżanu. Tym samym wymaga nawiązania kontaktów polityczno-gospodarczych z Baku, co stanowi pożądaną przez UE scenariusz polityczny³⁴.

Wykorzystując tę deklarację, Unia podjęła prace nad stworzeniem niezawodnych, dostępnych i opłacalnych zasad produkcji oraz kanałów przesyłu energii³⁵. Pierwszym krokiem stała się decyzja o współudziale w pracach nad budową, możliwego po nawiązaniu współpracy pomiędzy Baku i Aszchabadem, systemu przesyłu turkmeńskiego gazu przez terytorium Azerbejdżanu i Turcji. Nowa koncepcja współpracy w sferze energetycznej została opracowana w trakcie czterech spotkań:

- międzynarodowa konferencja energetyczna z udziałem przedstawicieli Turkmenistanu i Azerbejdżanu (9-10 września 2008 r.);
- listopadowy szczyt w Baku państw UE, Azji Środkowej i Kaukazu³⁶;

³³ Dla przykładu, 22.09.2008 r. prezydent Kazachstanu Nursułtan Nazarbajew ogłosił, że w 2009 r. podniesie produkcję ropy naftowej o 12 mln ton z przeznaczeniem na eksport wyłącznie przez rosyjskie rurociągi.

³⁴ W zamian Azerbejdżan uzyskał obietnicę realizacji jednego ze swoich priorytetowych celów, jakim jest szybkie przedłużenie rurociągu z Baku do Noworosyjska, co również w konsekwencji spowoduje zmniejszenie dostaw dla amerykańskich korporacji.

³⁵ Szczególne znaczenie w tym kontekście współpracy przypisano Kazachstanowi i Turkmenistanowi.

³⁶ Było to czwarte z kolei spotkanie, po Krakowie, Wilnie i Kijowie, poświęcone bezpieczeństwu energetycznemu i współpracy na linii Unia Europejska – kraje regionu kaspijskiego. Udział w nim wzięli: komisarz Unii

- paryskie Forum UE – Azja Środkowa (13 listopada 2008 r.)³⁷;
- azersko-turkmeńko-turecki szczyt szefów państw (29 listopada 2008)³⁸.

Zgodnie z podjętymi wtedy ustaleniami współpraca w rozwoju środkowoazjatyckiego sektora surowcowego została zdefiniowana na nowo. Jest ona traktowana jako ważny element bezpieczeństwa energetycznego zarówno państw Unii Europejskiej, jak i krajów Azji Środkowej³⁹. Za takim kierunkiem unijnej polityki zdecydowanie opowiedział się José Manuel Barroso, a także komisarz ds. kontaktów zewnętrznych Benita Ferrero-Waldner⁴⁰. Zdaniem przewodniczącego KE rosyjsko-ukraiński kryzys energetyczny „pokazuje, że potrzebujemy jeszcze większego zaangażowania w Partnerstwo Wschodnie”⁴¹, które zmierzać ma do dalszego otwarcia na państwa tego regionu.

Polityka ta spotkała się jednak z protestem ze strony najbardziej zaangażowanych w kooperację z Unią państw postradzieckich. Władze ukraińskie, tylko ze względu na skalę kryzysu gospodarczego, nie zajęły jednoznacznie negatywnego stanowiska wobec skierowania części działań w ramach nowego Partnerstwa Wschodniego do Azji Środkowej oraz prymatu polityki energetycznej w jej całości kształcie. Ale już w przypadku Mołdowy mamy do czynienia z poważną krytyką tej wizji działań. Prezydent Vladimir Voronin zdecydowanie sprzeciwił się objęciu programem Armenii, Azerbejdżanu i Gruzji. Uznał, że „otwarcie europejskiej perspektywy dla państw, które są od niej dalekie”, ograniczy szanse na szybką integrację państw osiągających w tej kwestii „znaczy postęp”⁴². Stwierdził też, że ma wątpliwości co do dalszego uczestnictwa państwa w tym programie. Jego zdaniem ta wersja Partnerstwa Wschodniego przypomina „Wspólnotę Niepodległych Państw 2 pod egidą UE”, które zostało sprowadzone do budowy „pierścienia wokół Rosji”⁴³, a jego zasadniczym elementem jest włączenie Azji Środkowej do unijnego systemu dostaw surowców energetycznych⁴⁴.

Europejskiej Andries Piebalgs, amerykański sekretarz ds. energii Samuel Bodman oraz prezydenci: Polski, Ukrainy, Turcji, Litwy, Gruzji i Azerbejdżanu.

³⁷ Forum UE – Azja Środkowa poświęcono sprawom energetyki i bezpieczeństwa w kontekście wojny w Afganistanie oraz konfliktu na linii Moskwa – Tbilisi. W spotkaniu uczestniczyli ministrowie spraw zagranicznych Turkmenistanu, Kazachstanu, Uzbekistanu, Kirgistanu i Tadżykistanu oraz przedstawiciel Afganistanu (w charakterze obserwatora). Unię reprezentowali m.in. minister spraw zagranicznych Francji Bernard Kouchner i koordynator unijnej dyplomacji Javier Solana. Głównymi tematami rozmów były bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego oraz narastające w Azji Centralnej zagrożenie ze strony islamskich ekstremistów. Dyskutowano również na temat sposobów walki z przemytem narkotyków i broni przez granice Afganistanu. UE zobowiązała się do pomocy państwom centralnoazjatyckim w rozbudowie elektrowni wodnych. Zob.: *Forum UE – Azja Centralna*, ITAR-TASS, Interfax.

³⁸ Efektem tych zdarzeń było podpisanie bilateralnych umów dotyczących eksportu surowców oraz faktycznego rozpoczęcia transportu kazachskiej ropy przez ropociąg Baku – Tbilisi – Ceyhan (BTC).

³⁹ Należy uzmysłowić sobie, że pośrednią konsekwencję konfliktu rosyjsko-gruzińskiego stanowią straty dochodu Azerbejdżanu z tytułu dostarczanych surowców na poziomie 500 mln dolarów.

⁴⁰ Komisarz uznaje, że „w nowej sytuacji geopolitycznej” niezbędne jest dalsze dofinansowanie Partnerstwa Wschodniego.

⁴¹ Relacja PAP z briefingu Przewodniczącego KE z 23.01.2009.

⁴² Cyt. za: PAP, 27.02.2009.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ Mołdawskie i ukraińskie stanowisko w sprawie ostatecznego kształtu Partnerstwa Wschodniego doskonale ilustruje nieobecność prezydenta Vladimira Voronina (reprezentował go zaledwie wicepremier Andrei Stratan) oraz premier Julii Tymoszenko.

Postawa ta jest w dużej mierze konsekwencją obaw o spowolnienie procesu integracji Mołdowy z UE. Jednakże o wiele większe znaczenie dla realizacji nowego wymiaru Partnerstwa Wschodniego mają ograniczenia związane z realizacją projektu Nabucco. Ten kluczowy – w kontekście roli Azji Środkowej w całokształcie unijnej polityki energetycznej – problem obecnie traktuje się w UE jako alternatywne rozwiązanie wobec nadmiernego uzależnienia od dostaw rosyjskich. Jednakże nadal nierozwiązaną kwestią pozostaje możliwość uzyskania za jego pośrednictwem stałych dostaw surowca. Zakontraktowanie przewidywanych 30 mld m³ gazu wymaga przede wszystkim zwiększenia wydobycia przez Azerbejdżan oraz zrezygnowania przez Turkmenistan z polityki sprzedaży gazu za pośrednictwem Gazpromu⁴⁵. Sprawa ta stanowi poważne wyzwanie i powód do zmiany postawy polityków europejskich. Świadczy o tym między innymi ewolucja stanowiska komisarza ds. energii Adrisa Piebalgisa⁴⁶. Również wśród samych udziałowców projektu Nabucco mamy do czynienia z różnymi wizjami polityki energetycznej. Istotę sporu stanowi wybór państwa będącego źródłem zaopatrzenia, czyli krajów Azji Środkowej lub Iranu. W tym kontekście należy również zwrócić uwagę na problem dostaw azerskiego gazu do Grecji i Turcji oraz sam stosunek tego państwa do sposobu realizacji tego projektu⁴⁷.

Spory o skalę wykorzystania projektu Nabucco oraz zakres finansowania pojawiły się też wśród jego udziałowców⁴⁸. Niemcy, dla których niezmiennie priorytetem pozostaje gazociąg Nord Stream, zdecydowanie sprzeciwiają się jakimkolwiek koncepcjom współfinansowania przez UE jego budowy. Bułgaria, a zwłaszcza Węgry, dopiero po kryzysie gruzińsko-rosyjskim oraz ukraińsko-rosyjskim sporze gazowym uznały jego znaczenie w swoim systemie zaopatrzenia. Jednak w przypadku Węgier zerwanie z prorosyjską polityką energetyczną może nastąpić dopiero po upadku rządu socjalistów⁴⁹. Austriacy z kolei zupełnie ignorują przedsięwzięcia zmierzające do zwiększenia roli Azji Centralnej w unijnej polityce wschodniej⁵⁰. Istotny wpływ na kształt działań państw europejskich wobec projektu Nabucco mają także koncepcje rozwojowe unijnych firm, zwłaszcza konsorcjów francuskich i niemieckich. Dla nich współpraca z Rosją gwarantuje szybki zysk. Tym bardziej że niezbędna jest natychmiastowa i kosztowna modernizacja sieci połączeń na Ukrainie. Podobne stanowisko prezentują prezydent Francji Nicolas Sarkozy oraz były szef

⁴⁵ Azerbejdżan wydobywa ok. 17 mld m³, co umożliwia tylko zaopatrzenie Turcji i Gruzji. Turkmenistan z kolei wydobywa 60 mld m³, ale 50 mld m³ odbiera Gazprom.

⁴⁶ W kilka tygodni po decyzji o wsparciu projektu Nabucco kwotą 200 mln euro stwierdził on, że jest to „szczegół, który nie rozwiąże problemów energetycznych UE”. Cyt. za: „Gazeta Wyborcza” 2009, 28-29.03., s. 35.

⁴⁷ W trakcie pobytu w Polsce (14.05.2009 r.) premier Tayyip Erdogan stwierdził, że Turcja jest zainteresowana realizacją projektu Nabucco.

⁴⁸ Konsorcjum tworzą firmy z Rumunii, Bułgarii, Austrii, Węgier, Turcji i RFN, zaś szacowane koszty budowy to 7,3 mld dolarów.

⁴⁹ Viktor Orban już w październiku 2008 r. proponował ścisłą współpracę państw regionu w kontraktach energetycznych z Rosją. Jednakże i on opowiadał się za budową South Stream oraz Nabucco, a równoległą budowę obydwu nitek uznał za nieracjonalną ekonomicznie. Zob.: A. Lakoma, *Europa Środkowa może więcej*, cyt. za: PAP, 31.10.2008.

⁵⁰ Na praskim szczycie Partnerstwa Wschodniego Austrię reprezentował ambasador przy UE. Takie podejście jednoznacznie skomentował czeski premier Mirek Topolánek, stwierdzając, że decyzja Wiednia była „obraźliwa wobec wszystkich tych, którzy byli obecni”.

Międzynarodowej Agencji Energetycznej Claude Mandil. Ich zdaniem ze względu na wielkość złóż surowców w Rosji i Iranie nie jest możliwe izolowanie tych państw w projekcie Nabucco⁵¹.

3. Azja Środkowa w polskiej wizji unijnej polityki wschodniej

Polska polityka wobec państw Azji Środkowej od dekady pozostaje funkcją dwóch zasadniczych kwestii: dywersyfikacji dostaw surowców energetycznych oraz stanu stosunków z Federacją Rosyjską⁵². Uwarunkowania te powodują, że jest to polityka pasywna⁵³, wręcz jednowymiarowa (wspomniana kwestia dywersyfikacji). Obowiązuje także dosyć ścisła jej korelacja z celami politycznymi NATO czy wręcz USA i Unii Europejskiej⁵⁴. Założenia te powodowały, że Polska opowiadała się za budową systemu kooperacji ponadregionalnej, ale w wariantach odpowiadającym w większym stopniu interesom amerykańskim. Jej cel stanowiło umożliwienie państwom środkowoazjatyckim dostępu do morskich szlaków żeglugowych (transportu surowców energetycznych drogą morską). Tym samym wykluczano możliwość nawiązania bilateralnej współpracy z poszczególnymi państwami regionu, co ograniczało szanse realizacji celu strategicznego. Budowa własnego systemu transportu surowców energetycznych wymaga bowiem uzyskania kontraktów na eksploatację złóż lub zakup surowca nie z jednego (Azerbejdżan), ale minimum dwóch państw (Azerbejdżan i Turkmenistan).

Polska polityka wobec tego regionu nadal opiera się na założeniu, że Azerbejdżan na trwałe zdecydował się na prowadzenie polityki podziału obrotu surowcami energetycznymi pomiędzy Zachód i Rosję oraz przystąpi do rozbudowy własnej infrastruktury wydobywczo-transportowej. Nie uwzględnia więc istniejących ograniczeń natury politycznej i gospodarczej. Dotyczy to zwłaszcza, wręcz pomijanej w polskich planach politycznych, kwestii obecnych zdolności wydobywczych azerskich firm i wielkości złóż w tym państwie. Realna ich ocena wskazuje, że konieczne będzie uwzględnienie w polskiej koncepcji budowy systemu alternatywnych dostaw surowców energetycznych z Turkmenistanu i Kazachstanu oraz wykorzystanie moż-

⁵¹ Ich zdaniem projekt ten może być zrealizowany tylko przy udziale Rosji. Zob.: Informacja IAR z 15.10.2008.

⁵² Największą słabością tej koncepcji wydaje się trwająca minimum dekadę jego realizacja, co stanowi znaczny problem z powodu błędów polskiej polityki dywersyfikacji dostaw surowców energetycznych. Brak reakcji na wdrażane i projektowane rozwiązania dotyczące budowy południowych systemów transportu surowców spowodował, że realnie staje się ominięcie obszaru Europy Wschodniej i Środkowej. Tym samym ich negatywną konsekwencją może okazać się możliwość wstrzymania dostaw do państw środkowoeuropejskich, bez konsekwencji dla tzw. Starej Europy. Plany te, w postaci rosyjskich projektów Nord Stream, South Stream, Błękitny Potok, amerykańskiego AMBO czy nawet Nabucco stanowią znaczne ograniczenie poziomu polskiego bezpieczeństwa energetycznego.

⁵³ Oficjalnie przyznał to dyrektor Departamentu Polityki Wschodniej MSZ Wojciech Zajączkowski podczas posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych Senatu z 15.06.2007 r.

⁵⁴ Na przykład ówczesny szef MSZ Włodzimierz Cimoszewicz jednoznacznie stwierdził, że ożywienie kontaktów gospodarczych jest warunkowane postępowaniem wdrażanych przez kraje środkowoazjatyckie reform wolnorynkowych. Zob. wykład Ministra Spraw Zagranicznych Włodzimierza Cimoszewicza na Państwowym Uniwersytecie Euroazjatyckim im. Lwa Gumilowa w Asłanie pt. „Polska polityka zagraniczna i region Azji Centralnej u progu XXI wieku”.

liwości, jakie stwarza położenie Gruzji wobec Armenii. Należy jednak uwzględnić przy tym szereg ograniczeń. Przede wszystkim Turkmenistan jednoznacznie deklaruje, że będzie honorował podpisany w kwietniu 2003 r. układ z Federacją Rosyjską. Na jego mocy do 2025 r. państwo to zobowiązało się do transportu około 60-70 mld m³ gazu przy wykorzystaniu rosyjskiej infrastruktury transportowej. Ponadto państwo to, do czasu rozwiązania dwóch kluczowych problemów, czyli uzyskania maksymalnie dużego dostępu do rurociągu Baku – Tbilisi – Ceyhan oraz zwiększenia przepustowości rurociągu CPC, prowadzić będzie wyważoną politykę wobec Rosji. Z kolei Kazachstan, posiadający obecnie największe rezerwy eksportu surowców energetycznych, nawiązał współpracę z UE, ale równocześnie zdecydował się na prowadzenie nieantagonistycznej polityki wobec FR. Symbolami tej postawy stały się nieobecność prezydenta Kazachstanu Nursułtana Nazarbajewa na krakowskim Szczycie Energetycznym (maj 2007), decyzja o zawarciu umowy o strategicznym partnerstwie z Francją (1 czerwca 2008 r.) oraz podjęcie rozmów o podobnym porozumieniu z RFN. W tej sytuacji racjonalnym i oczywistym celem polskiej polityki powinno być jak najszybsze podjęcie zindywidualizowanej współpracy z państwami regionu oraz uznanie za najważniejszego partnera właśnie Kazachstanu, a dopiero w drugiej kolejności Azerbejdżanu, Turkmenistanu i Armenii. Jednym ze środków umożliwiających realizację tego celu wydaje się wykorzystanie specjalnych stosunków z Gruzją. Państwo to pozostaje jedynym krajem tranzytowym dla Armenii⁵⁵ oraz ważnym krajem tranzytowym dla Azerbejdżanu i Turkmenistanu.

Za kolejny cel polskiej aktywności uznać należy znaczne poszerzenie spectrum działania. Jak słusznie zauważył w swoim *exposé* minister Radosław Sikorski, Polska powinna koncentrować swoją działalność na faktycznym stworzeniu tzw. *Nowego Jedwabnego Szlaku*, czyli budowie azjatycko-europejskiego systemu transportowego. Szlak, obejmujący Azerbejdżan, Kirgistan, Turkmenistan, Kazachstan i Uzbekistan, umożliwi tym państwom uzyskanie faktycznej suwerenności gospodarczo-politycznej. Jej poziom jest wprost uzależniony od skali eksportu z wykorzystaniem pozarosyjskich szlaków transportowych. W batalii o uznanie tej koncepcji działań wobec Azji Centralnej Polska powinna wykorzystywać konsekwencje rywalizacji pomiędzy USA, Chinami i Rosją, podkreślając, że bierność UE wobec aktywnej polityki tych mocarstw zmieni nie tylko regionalny, ale i światowy układ sił. A przeobrażenia te wywrą niekorzystny wpływ na jej globalną pozycję. W skrajnie negatywnym wariantcie istnieje możliwość zakontraktowania przez Chiny i Indie znacznej części wydobywanych w Azji Środkowej gazu, co całkowicie uzależni państwa UE od dostaw rosyjskich surowców.

Konsekwencją tak określonych celów politycznych stanie się zmniejszenie (dostosowanie do zakresu oferty dla tych państw) zakresu współpracy Unii z państwami granicznymi. Szczególnie gdy dotknie to tak ważnych dla Polski państw, jak Ukraina i – poniekąd – Białoruś. Aktywność Polski wobec tych państw powinna polegać na próbie nadania szczególnego, wykraczającego poza utarte schematy, wymiaru kontaktom UE – Ukraina i UE – Białoruś. Ze względu na kształt sytu-

⁵⁵ Podkreślić jednak należy ograniczenia polityczne, jak na przykład konflikt o Górny Karabach czy region Samcche-Dżawachetia. Jest to zamieszkały przez Ormian region, leżący w południowej części Gruzji. Miejscowa ludność oskarża władze w Tbilisi o marginalizowanie jej roli w życiu polityczno-gospodarczym.

acji wewnętrznej w tych państwach powinna również ograniczać się do moderowania unijnych przedsięwzięć i akcentowania konieczności sukcesywnego włączania Ukrainy do struktur unijnych. Polityka ta uwzględniać musi kontekst geopolityczny, a zwłaszcza charakter relacji transatlantyckich oraz kształt stosunków Unii Europejskiej (oraz największych państw europejskich) z Federacją Rosyjską, i wykorzystywać największy swój atut, czyli możliwość kreowania skutecznej polityki wobec Ukrainy, Gruzji i Azerbejdżanu. Z tego względu priorytetowym zadaniem okazuje się próba moderowania stopnia unijnego zaangażowania w remont ukraińskiego systemu transportu surowców oraz ostateczne rozwiązanie problemu ropociągu Odessa – Brody – Gdańsk. Powinien on być traktowany nie w kategoriach dywersyfikacji dostaw do Polski, ale jako przyczółek obecności na rynkach surowcowych Unii Europejskiej.

Podsumowanie

Konsekwencją podjętej w 2003 r. rywalizacji o kontrolę nad globalnym rynkiem obrotu surowcami energetycznymi jest ukształtowanie się nowego ładu w regionie azjatyckim. Jednym z jego istotnych elementów stanowi oferta włączenia krajów środkowoazjatyckich do globalnego systemu obrotu surowcami energetycznymi, oczywiście pod auspicjami USA, Rosji lub Chin. Realizacja tego planu stanowi niezwykle istotne wyzwanie dla Unii Europejskiej. Konsekwencją uzyskania dostępu do rynku zbytu surowców energetycznych przez państwa środkowoazjatyckie będzie ograniczenie regionalnej roli proeuropejskich krajów Wspólnoty Niepodległych Państw, utrata jakichkolwiek możliwości oddziaływania w regionie oraz fiasko dotychczasowej strategii działań wobec Federacji Rosyjskiej. W dodatku państwa członkowskie Unii staną przed koniecznością zakupu surowców energetycznych ze źródeł znajdujących się pod kontrolą najważniejszych rywali na globalnej scenie politycznej.

Powyższe uwarunkowania powodują, że region Azji Środkowej powinien zajmować centralne miejsce w europejskiej polityce wschodniej, a jej istotnym elementem musi stać się uzyskanie dostępu państw środkowoazjatyckich do globalnego rynku obrotu surowcami energetycznymi. Mając na uwadze cel strategiczny, jakim pozostaje kreowanie przeobrażeń polityczno-gospodarczych na obszarze Wspólnoty Niepodległych Państw, Unia powinna skoncentrować się na kwestii przesyłu środkowoazjatyckich surowców energetycznych. Zapewnienie dostępu do rynku obrotu jest bowiem warunkiem *sine qua non* nie tylko suwerenności Turkmenistanu, Azerbejdżanu czy Armenii, ale przede wszystkim Ukrainy, Gruzji i Mołdowy oraz jednym z głównych czynników sprawczych przeobrażeń polityczno-gospodarczych na Białorusi. Niebagatelną sprawą stanowi także stworzenie szansy dywersyfikacji dostaw surowców do unijnych państw środkowoeuropejskich, co w znacznym stopniu podniesie poziom ich bezpieczeństwa energetycznego. Rezygnacja z planów aktywnej polityki wobec Azji Środkowej doprowadzić może do fiaska zasadniczych celów unijnej polityki wschodniej, jakimi są demokratyzacja systemów polityczno-gospodarczych państw regionu, włączenie do współpracy krajów sąsiadujących z Unią oraz możliwość skutecznego oddziaływania na politykę Federacji Rosyjskiej.